Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2016–2017

34 036 Wijziging van enkele belastingwetten en enkele andere wetten ten behoeve van het afschaffen van de Verklaring arbeidsrelatie (Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties)

Nr. 40 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2016

In het debat van 29 september 2016 (Handelingen II 2016/17, nr. 6, item 10) heb ik uw Kamer een tweede voortgangsrapportage toegezegd over de stand van zaken, de analyse van de bevindingen uit het Meldpunt DBA onbedoelde gevolgen arbeidsmarkt, en de verdere ontwikkelingen rond het werken op grond van de Wet DBA. In datzelfde debat heb ik uw Kamer ook de eindrapportage toegezegd van de Commissie beoordeling modelovereenkomsten Wet DBA onder leiding van prof. mr. Gerrard Boot (hierna: de Commissie)[1]. Die eindrapportage van de Commissie stuur ik nu samen met deze tweede voortgangsrapportage aan uw Kamer[2].

Op dit moment is er veel onrust en onzekerheid bij opdrachtgevers en opdrachtnemers over de wet DBA. Opdrachtgevers zijn huiverig zzp'ers in te huren en zzp'ers zijn bang hun opdrachten kwijt te raken. Dit leidt tot zorgen en onzekerheid over werk en inkomen. Ik begrijp dat deze zorgen ingrijpend zijn. Deze onzekerheid over de Wet DBA moet dan ook snel zoveel mogelijk worden weggenomen. Daarom is de handhaving opgeschort tot de knelpunten zijn opgelost. In ieder geval zal er tot 1 januari 2018 niet worden gehandhaafd.
Dit kabinet heeft een aantal veranderingen op de arbeidsmarkt in gang gezet. Bij dergelijke grote veranderingen kunnen ongewenste en onbedoelde neveneffecten optreden. Het is de taak van het kabinet om dan bij te sturen en problemen op te lossen om zorgen en onzekerheid weg te nemen. Voor het kabinet staat voorop dat echte ondernemers moeten kunnen ondernemen.

De VAR is nu zo'n zeven maanden geleden afgeschaft. Inmiddels is duidelijk dat de meesten van de miljoen zzp'ers gewoon aan het werk kunnen en ook zijn – met en vaak ook zonder modelovereenkomst. Ik zie de knelpunten en de onrust. Zelf sprak ik met vele opdrachtgevers en

[1] Motie D66 (lid Van Weyenberg c.s.) Kamerstuk 34 036, nr.36.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-34036-40
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

opdrachtnemers, en ook het in oktober 2016 ingestelde Meldpunt DBA onbedoelde gevolgen arbeidsmarkt leverde veel op. Daardoor is inzichtelijk geworden waar het goed gaat en waar zorgen zijn. Het is belangrijk dat we deze zorgen snel wegnemen, zodat ondernemers aan het werk blijven.

In deze brief ga ik onder het kopje «Verschillende ongewenste arbeidsmarkteffecten» in op de bevindingen uit zowel mijn gesprekken met opdrachtgevers en opdrachtnemers en op de reacties die op het meldpunt zijn binnengekomen. Vervolgens ga ik in op de conclusies van de Commissie. Daarna kondig ik een aantal maatregelen aan die ertoe bij moeten dragen dat de huidige onrust die leeft bij opdrachtgevers en opdrachtnemers wordt weggenomen.

Verschillende ongewenste arbeidsmarkteffecten

Een aanzienlijk deel van de miljoen zzp'ers kan en is inmiddels gewoon als zelfstandige aan het werk. In veel gevallen ook zonder modelovereenkomst.
Voor grote groepen zzp'ers geldt dat zonder meer duidelijk is dat er geen sprake is van een dienstbetrekking, ook al worden er uiteraard afspraken gemaakt over het werk en worden er aanwijzingen gegeven. Voor hen speelde de VAR niet en DBA dus ook niet. Dit is ook een constatering van de Commissie.

Een deel van de mensen die voorheen, soms onder de vrijwarende werking van een VAR, buiten dienstbetrekking konden werken, doet dat nu niet meer. Dat kan een gevolg zijn van het feit dat het voorheen eigenlijk ook al een dienstbetrekking was, maar dat de vrijwarende werking van de VAR ervoor zorgde dat daaraan geen consequenties werden verbonden. Waar dat het geval is heeft de Wet DBA zijn werk gedaan. Immers, een van de doelstellingen was om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Vooraf was ingeschat dat het hier om 2 tot 14% van de zzp'ers gaat. Waar echte ondernemers niet meer worden ingehuurd vanuit een onterechte angst bij de opdrachtgever voor naheffingen en boetes, dan gaat er iets niet goed. Helaas blijkt dit laatste nog te veel voor te komen.

Daarom heb ik hier na de zomer intensief over gesproken met een reeks aan bedrijven, zzp'ers en hun belangenorganisaties. Uit die gesprekken blijkt dat er in de praktijk knelpunten zijn. Om concrete voorbeelden daarvan te inventariseren, opende de Belastingdienst op 17 oktober jl. het Meldpunt DBA onbedoelde gevolgen arbeidsmarkt. Daar kunnen opdrachtgevers, opdrachtnemers, intermediairs en adviseurs knelpunten van de Wet DBA rechtstreeks doorgeven. Het meldpunt heeft ongeveer 1800 reacties opgeleverd. Bijlage 2 geeft de knelpunten weer die in het meldpunt naar voren zijn gekomen[3]. Vervolgens benoem ik in die bijlage de inzichten waarmee ik (de komende tijd) aan de slag ga.

De gesprekken én het meldpunt, leiden tot de volgende bevindingen:
1. Opdrachtgevers zijn terughoudend in het inhuren van zzp'ers.
2. Het onderscheid tussen ondernemerschap en dienstbetrekking sluit niet overal aan bij de praktijk.
3. Opdrachtgevers ervaren de arbeidswetgeving als knellend.

---

[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

1. Opdrachtgevers zijn terughoudend in het inhuren van zzp'ers

In de tien jaar dat de VAR bestond, hoefden opdrachtgevers zich niet serieus af te vragen of het wel mogelijk was een bepaalde taak buiten dienstbetrekking te laten uitvoeren. De opdrachtgever was immers gevrijwaard ingeval achteraf werd geconstateerd dat sprake was van een dienstbetrekking. Nu die automatische vrijwaring is verdwenen blijkt de bestaande arbeidswetgeving – uit 1907 – complex.

De modelovereenkomsten bieden duidelijkheid, maar er blijft in sommige sectoren een aanzienlijk grijs gebied over. Daarbinnen ondervinden opdrachtgevers geen zekerheid. Ervaring – «doen» – moet leiden tot een uitgekristalliseerde werkpraktijk. Er is nu een vicieuze cirkel ontstaan: door onzekerheid aarzelen opdrachtgevers zzp'ers in te huren met als gevolg dat de werkpraktijk niet uitkristalliseert, waardoor de onzekerheid *blijft*, met als gevolg dat zzp'ers weer niet worden ingehuurd.

Te veel zzp'ers, die best buiten dienstverband hadden kunnen werken, krijgen nu bepaalde opdrachten of klussen niet meer. Opdrachtgevers reageren door nog grotere hoeveelheden, nog gedetailleerdere overeenkomsten ter beoordeling aan de Belastingdienst aan te bieden – maar steeds meer papier is de oplossing niet.

Alleen door opdrachtgevers meer zekerheid te bieden over de aard van de arbeidsrelatie die zij aangaan met de opdrachtnemer, kunnen we de vicieuze cirkel doorbreken.

2. Het onderscheid tussen ondernemerschap en dienstbetrekking sluit niet overal aan bij de praktijk

In de meeste gevallen bieden de modelovereenkomsten wél zekerheid. Velen echter herkennen zich niet in de uitkomsten van de modelovereenkomsten. Het verschil tussen een dienstbetrekking en zelfstandigheid van de opdrachtnemer wordt bepaald door het Burgerlijk Wetboek (BW) en bijbehorende jurisprudentie maar veel opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen dit wettelijke onderscheid niet meer verenigen met hun manier van werken.

De VAR gaf gedurende 10 jaar complete vrijwaring aan de opdrachtgever. Daardoor hebben veel opdrachtgevers (en opdrachtnemers) zich niet verdiept in de arbeidswetgeving en de ontwikkelingen in de jurisprudentie op dat terrein. De hernieuwde kennismaking bevalt niet iedereen. Dat leidt tot onvrede, een onvrede die hoewel in tegengestelde zin, zowel onder als boven in de arbeidsmarkt bestaat.

- Onder in de arbeidsmarkt werken mensen in allerlei sectoren, vooral in fysieke arbeid, *buiten* dienstbetrekking op basis van het criterium «vervangbaarheid» (uit het BW). Dat sluit niet aan bij de maatschappelijke opvatting dat het hier vaak gaat om werkrelaties met het karakter van een dienstbetrekking, met de bijbehorende sociale waarborgen.
- Omgekeerd bestaat verwondering, of zelfs verontwaardiging, dat veel mensen met specialistische taken bóven in de arbeidsmarkt, zoals ICT'ers, op basis van het criterium «gezag» hun werk veelal alleen *in* dienstbetrekking kunnen uitvoeren. Terwijl de zelfstandige professionals waar het dan om gaat, een werkpraktijk hebben die materieel neerkomt op zelfstandige beroepsbeoefening.

De uitdaging is om deze begrippen te herijken, zodat zij gewenste ontwikkelingen in de arbeidsmarkt ondersteunen en beter aansluiten bij veranderde maatschappelijke opvattingen.

3. Opdrachtgevers ervaren de arbeidswetgeving als knellend

Bij sommige arbeidsrelaties is het duidelijk dat het om een dienstbetrekking gaat. In de afgelopen maanden namen veel opdrachtgevers voor het eerst in tien jaar hun arbeidsrelatie met opdrachtnemers onder de loep en kwamen zelf tot die conclusie – veelal zonder inmenging van de Belastingdienst.

Vaak gaat het om een beperkt deel van het zzp-bestand van die opdrachtgevers. En om werkenden die soms al jarenlang in de organisatie meedraaien. Veel van deze organisaties geven aan dat ze geen moeite hebben met de afdracht van loonheffingen en sociale lasten. Dat doen ze namelijk voor hun reguliere werknemers óók. Wél hebben ze moeite met de inflexibiliteit die de arbeidswetgeving in hun ogen oplevert. Ze werken met arbeidskrachten waarmee ze geen vast dienstverband willen aangaan, en die ook zelf geen vast dienstverband ambiëren.

Door de ketenbepaling in de Wet werk en zekerheid (Wwz) kúnnen ze tegen de verplichting aanlopen om wel een vast dienstverband aan te gaan. Dat knelt vooral in sectoren waarin professionals hoofdzakelijk opdrachtsgewijs werken, ook in gevallen waarbij dat volgens de wettelijke kaders niet altijd buiten dienstbetrekking kan. Voorbeelden van sectoren waarin dit voorkomt zijn de omroep, media en de kunst- en cultuursector.

Daar waar in sectoren breed gedragen behoefte bestaat aan meer flexibiliteit binnen de dienstbetrekking, moet dat geboden kunnen worden.

Commissie beoordeling modelovereenkomsten Wet DBA

Op 7 april 2016 heb ik de Commissie beoordeling modelovereenkomsten Wet DBA ingesteld[4], met als taak om de juistheid te onderzoeken van (model)overeenkomsten die de Belastingdienst beoordeeld heeft. De Commissie toetst die (model)overeenkomsten aan het huidige wettelijk kader. Ook is de Commissie gevraagd om op basis van de bevindingen en conclusies aanbevelingen te doen. De Commissie heeft recent haar werkzaamheden afgerond en mij haar haar eindrapport van november 2016 gestuurd. Dat rapport is opgenomen als bijlage 1 van deze brief[5]. Voordat ik inga op de conclusies en de aanbevelingen van de Commissie wil ik mijn erkentelijkheid uitspreken voor de voortvarendheid waarmee de Commissie haar werkzaamheden heeft opgepakt en de korte termijn waarbinnen die werkzaamheden zijn afgerond.

De Commissie oordeelt relatief mild over de beoordeling door de Belastingdienst van de modelovereenkomsten. In de meeste gevallen acht de Commissie het oordeel van de Belastingdienst juist. In nogal wat gevallen valt de uitkomst van de Belastingdienst te billijken, hoewel op grond van de beperkte hoeveelheid aanwezige gegevens een andere uitkomst ook denkbaar was geweest. In een enkel geval bleek het oordeel onjuist.

De Commissie zet in op doorontwikkeling van het stelsel van modelovereenkomsten, en doet daarom 10 aanbevelingen waarvan ik de meeste opvolg. Ik noem hierna de belangrijkste.

---

[4] Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 7 april 2016, nr. DGB/2016/1378, houdende instelling van de Commissie (Model)overeenkomsten Wet DBA (Instellingsbesluit Commissie (Model)overeenkomsten Wet DBA)

[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Aan de aanbeveling om expliciet een beslissing te nemen om de bestaande implementatietermijn te verlengen geef ik gevolg in deze tweede voortgangsrapportage.

Ik ga ook kijken naar het gebruik van de algemene modelovereenkomsten. De algemene overeenkomsten zijn bewust algemeen gehouden om ze voor grote groepen te kunnen gebruiken. In de individuele overeenkomsten zijn meer details uitgewerkt, zoals de contractduur en de aard van de werkzaamheden. In de algemene overeenkomsten ontbreekt een dergelijke invulling. Partijen die een algemene overeenkomst gebruiken willen zekerheid dat er geen loonheffingen verschuldigd zijn. De algemene overeenkomsten krijgen, geïnspireerd op een aanbeveling van de Commissie, een bijsluiter om duidelijk te maken in welke gevallen ze kunnen worden toegepast.

De Commissie acht het noodzakelijk voor het slagen van het systeem van «modelovereenkomsten» dat zonder meer duidelijk is hoe de Belastingdienst ermee omgaat. Daarbij past een beleidsbesluit. Ook deze aanbeveling neem ik over. Ik laat eerst interpreteren welke elementen zich lenen voor een beleidsbesluit. Sterk wisselende informatie is dat bijvoorbeeld niet. Die informatie hoort thuis op een makkelijk aan te passen website. In een beleidsbesluit komen de constante factoren te staan.

Ik zal bewerkstelligen dat meer duidelijkheid wordt gecreëerd over de vraag wanneer het gebruik van een (model)overeenkomst echt nodig is, maar vooral: wanneer die niet nodig is. In heel veel situaties is er namelijk geen twijfel over dat een (fictieve) dienstbetrekking ontbreekt. Desalniettemin zal ik opdrachtgevers en opdrachtnemers die vooraf zekerheid vragen, deze uiteraard niet weigeren.
De aanbeveling om alleen bij fraude/evidente afwijking over te gaan tot naheffing ligt in het verlengde van de bestaande handhavingspraktijk en de geformuleerde aanpak van de Belastingdienst onder de Wet DBA. Ingeval de Belastingdienst bij anderen dan evident kwaadwillenden een situatie aantreft die niet overeenkomt met wat is vastgelegd in een overeenkomst of is vastgesteld aan de hand van de criteria, krijgen partijen zonder boete of naheffing de gelegenheid hun werkwijze aan te passen, of hun overeenkomst zo te wijzigen dat die overeenkomt met de manier van werken.

Opschorting handhaving

De bevindingen van de Commissie, de conclusies die ik trek uit de reacties die binnen zijn gekomen op het meldpunt en de geluiden die ik opvang uit mijn regelmatige gesprekken met het veld, brengen mij tot het oordeel dat het allereerst noodzakelijk is de implementatietermijn voor de volledige invoering van de Wet DBA te verlengen. Ik verleng die termijn tot in ieder geval 1 januari 2018. Daarmee is ook de repressieve handhaving tot die datum opgeschort.

1. Herijking van de criteria «vrije vervanging» en «gezagsverhouding»

Die opschorting geeft het kabinet de tijd voor een herijking van de criteria «vrije vervanging» en «gezagsverhouding». De Commissie wijst in haar rapport op de soms moeizame duiding van de criteria «vrije vervanging» en «gezagsverhouding», zowel in de algemene overeenkomsten als in de door belanghebbenden voorgelegde overeenkomsten. Daarnaast wordt, zoals ook naar voren is gekomen uit het meldpunt, niet begrepen dat (aan de onderkant van de arbeidsmarkt) relatief gemakkelijk buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt als maar voldaan wordt aan het criterium

«vrije vervanging» terwijl (veelal aan de bovenkant van de arbeidsmarkt) men geacht wordt in dienstverband te werken zodra er sprake is van een «gezagsverhouding».

Deze criteria uit het arbeidsovereenkomstrecht, dat al sinds 1907 bestaat en die nader zijn ingevuld in de jurisprudentie, zijn aan herijking toe. Samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Minister van Veiligheid en Justitie wil ik – in overleg met onder andere sociale partners – onderzoeken hoe aan deze criteria een concretere of andere invulling moet worden gegeven, een invulling die beter aansluit bij het huidige maatschappelijke beeld van een arbeidsverhouding. Het kabinet wil daar haast mee maken en hoopt tijdig voor een volgend regeerakkoord met resultaten te komen.

2. Een andere rol voor de Belastingdienst

Geen handhaving zolang herijking loopt

De vooral aan de bovenkant van de arbeidsmarkt gevoelde problematiek met het criterium «gezagsverhouding» wordt als bijzonder knellend ervaren. Daar gaat het om de zelfstandige professional die wordt ingehuurd voor een specifiek project waarbij het door de opdrachtgever beoogde resultaat telt maar waarbij de wijze waarop dit resultaat wordt bereikt aan de professional is. In dergelijke gevallen worstelen zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer met het criterium «gezagsverhouding». Zoals ik hiervoor al heb gemeld gaan we onderzoeken hoe de invulling van het criterium «gezagsverhouding» het beste kan aansluiten bij het huidige maatschappelijke beeld van een arbeidsverhouding.

Dat biedt op dit moment echter geen oplossing voor de onzekerheid. Daarom is er tot die tijd geen handhaving op deze groep. Dat geeft aan deze professionals de zekerheid dat zij in deze periode niet aanlopen tegen boetes of naheffingen. Zodra nieuwe begrippen zijn vastgesteld, wordt de handhaving zo nodig aangepast.

Belastingdienst in coachende rol

We moeten af van de terughoudendheid met inhuren van opdrachtnemers waardoor de werkpraktijk niet uitkristalliseert, het vluchten in steeds meer modelovereenkomsten en de al eerder beschreven de vicieuze cirkel doorbreken. Ondernemers moet in in zekerheid aan het werk kunnen. De Belastingdienst kan hier een coachende rol in vervullen door «voorwaartse» aanwijzingen te geven bij controles, zekerheid te geven dat er geen «achterwaartse» naheffingen en boetes zullen worden opgelegd. De Belastingdienst kan op de werkvloer beter duidelijk maken wat wel kan en wat niet. Daardoor ontstaat een leereffect en doorbreken we de vicieuze cirkel.

Aanpak van oneerlijke concurrenten

De eerste stap is, zoals hiervoor al aangegeven, een verlenging van de implementatietermijn tot in beginsel 1 januari 2018. Echter, voor de groep evident kwaadwillenden zal de Belastingdienst met ingang van 1 mei 2017 starten met een (repressief) handhavingsbeleid. Voor deze groep geldt dus geen verlengde implementatietermijn. In bijlage 4 bij deze brief heb ik uiteengezet wie ik tot deze groep reken[6]. Die uitzondering maak ik niet voor niets. Deze opdrachtgevers en opdrachtnemers behalen met hun

[6] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

handelwijze een oneigenlijk financieel voordeel en tasten het speelveld op een oneerlijke manier aan.

3. Uitzondering ketenbepaling Wet werk en zekerheid

In de Wwz is voorzien in de mogelijkheid dat cao-partijen de Minister van SZW verzoeken bepaalde functies in een bedrijfstak aan te wijzen, waarvoor bij cao de ketenbepaling buiten toepassing kan worden verklaard. De Minister van SZW kan daartoe overgaan als het voor die functies bestendig gebruik is en vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering en van die functies noodzakelijk is de arbeid uitsluitend te verrichten op basis van tijdelijke contracten en waar het mettertijd (moeten) aangaan van een contract voor onbepaalde tijd niet in de rede ligt.

De Minister van SZW staat open voor verzoeken van sociale partners om daar waar het knelt passende maatregelen te nemen als dat voor een aantal sectoren noodzakelijk wordt gevonden, zoals bijvoorbeeld bij de omroep, de media en de kunst en cultuursector. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat cao-partijen ook nu al, zonder tussenkomst van de Minister van SZW, de ketenbepaling kunnen verruimen. Als de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering dat vergt, kunnen zij voor bepaalde functies het aantal contracten alvorens een vast contract ontstaat verruimen van drie naar zes en de termijn waarna een vast contract ontstaat verruimen van twee naar vier jaar.

Ik wil medio 2017 bezien waar we dan staan met de implementatie van de Wet DBA om op dat moment opnieuw te besluiten of een verdere verlenging van de implementatietermijn tot een datum na 1 januari 2018 gewenst is.

Tot slot

De zorgen van opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn herkenbaar en vragen aandacht. Ondernemers moeten niet blijven zitten in onzekerheid, zéker niet nu de economie aantrekt.

De inzichten die voortkwamen vanuit het meldpunt en de gesprekken met branches, koepels en bedrijven, leiden ertoe dat ik maatregelen neem. Hiermee werkt het kabinet aan een oplossing op langere termijn en neemt op kortere termijn onzekerheid weg.

In de Derde Voortgangsrapportage, voorzien in april 2017, ga ik in op het effect van de maatregelen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes